



U IME CRNE GORE

UPRAVNI SUD CRNE GORE, u vijeću sastavljenom od sudija: Ivane Boričić - predsjednice vijeća, Milene Rajković i Milene Marković Vujanović - članica vijeća, rješavajući u upravnom sporu po tužbi tužioca Privatna ustanova „Biotehnički centar“ Bijelo Polje, sa sjedištem na adresi Rakonje XV 13, koga zastupa punomoćnica Fata Hodžić, advokatica iz Podgorice, Zmaj Jovina broj 20, protiv tužene Komisije za zaštitu prava u postupcima javnih nabavki, sa sjedištem u Podgorici na adresi Novaka Miloševa broj 28, radi ocjene zakonitosti Rješenja broj: UP. 0902-299/2025 (ESJN: 97296) od 12. decembra 2025. godine, nakon usmene rasprave održane u prisustvu punomoćnice tužioca, člana i ovlašćenog predstavnika tužene Danila Markovića, a u odsustvu uredno pozvanog zainteresovanog lica, 20. aprila 2026. godine donio je

P R E S U D U

I Tužba se usvaja.

II Poništava se Rješenje Komisije za zaštitu prava u postupcima javnih nabavki broj: UP. 0902-299/2025 od 12. decembra 2025. godine.

III Obavezuje se tužena da tužiocu naknadi troškove upravnog spora u iznosu od 847,00 € u roku od 15 dana od dana prijema ovjerenog prepisa ove presude.

O b r a z l o ž e n j e

Osporenim rješenjem odbijena je, kao neosnovana, žalba tužioca izjavljena protiv Odluke o izboru najpovoljnije ponude Uprave za gazdovanje šumama i lovištima (u daljem tekstu: naručilac/prvostepeni organ) broj: 01-426/25-2881/2 od 29. septembra 2025. godine, za partiju 3, i odlučeno da svaka stranka snosi svoje troškove postupka.

Tužilac je u tužbi i riječi na raspravi, preko punomoćnice, osporio zakonitost odluke tuženog organa, ponovivši, u biti, žalbene navode da naručilac nije postupio u skladu sa članom 122 stav 6 u vezi sa stavom 3 i 5 istog člana Zakona o javnim nabavkama, čime je povrijeđeno načelo transparentnosti jer mu je uskraćena mogućnost da izvrši uvid u blagovremenost dostavljenih garancija ponude u predmetnom postupku javne nabavke. Ukazao je da iz navedenog proizilazi povreda člana 195 stav 1 tačka 7 Zakona o javnim nabavkama, jer naručilac nije postupio u skladu sa članom 145 stav 1 Zakona iz razloga što mu nije omogućen uvid u zapisnik o prispjelim garancijama ponude, niti mu je omogućen neposredan uvid u dokumentaciju koja nije dostavljena putem ESJN-a, a prilikom odobravanja uvida,

naručilac mu nije dao informacije gdje i u kom vremenu se može izvršiti uvid u dio ponude koji se ne dostavlja putem ESJN-a, objasnivši da ne spori dostavljanje zapisnika o otvaranju ponuda, već zapisnika o garancijama ponuda. S tim u vezi, nije mu jasno kako je naručilac mogao da zapisnik o dostavljanju garancije ponuda sačini dana 28. avgusta 2025. godine ako je otvaranje ponuda 1. septembra 2025. godine, smatrajući da su potvrde morale biti objavljene istog dana kad je bilo otvaranje ponude - 1. septembra 2025. godine, a ne 17. septembra 2025. godine, kako je tužena našla da je to učinjeno od strane naručioca. Ponovio je navode iz žalbe u vezi sa razlozima o isključenju njegove zajedničke ponude sa "Fornet" d. o. o. Beograd iz predmetnog postupka ukazavši da naručilac neutemeljeno sugerise na koji način je trebalo izvršiti podjelu poslova, jer je naručilac bio dužan da, u skladu sa članom 86 Zakona, tendersku dokumentaciju sačini na jasan, precizan i razumljiv način, kojim se omogućava podnošenje odgovarajućih i uporedivih ponuda. Pojasnio je da je kroz izjave privrednih subjekata jasno i precizno podijelio posao među članovima konzorcijuma, tako što je izradu osnova gazdovanja šumama dodijelio članu konzorcijuma "Fornet" d. o. o. Beograd, koji raspolaže iskustvom i stručnm kadrom, dok je sebi, kao nosiocu ponude, povjerio nabavku kompletnog materijala i mehanizacije i transport (koji dio tenderskom dokumentacijom nije izričito naveden), odnosno obezbjeđivanje tehničkih uslova za realizaciju glavnog posla, pa se, u prilog stavu da se postupak ne smije posmatrati previše formalistički, pozvao na Presudu Upravnog suda Crne Gore U. br. 7478/24. S osloncem na odredbe članova 126 i 111 Zakona o javnim nabavkama, istakao je da u svojoj izjavi privrednog subjekta na pitanje: "Koristi li privredni subjekat sposobnosti drugog subjekta?" odgovorio sa "Ne", i dodao da se tužena nije izjasnila o razlogu za njegovo isključenje koji se odnosi na činjenicu da nije registrovan za obavljanje djelatnosti prema odredbi člana 74 stav 1 Zakona o šumama u vezi sa odredbom člana 102 Zakona o javnim nabavkama, te ukazao da se uslovima Tenderske dokumenacije zahtijeva da je ponuđač samo upisan u CRPS ili drugi odgovarajući registar, a ne i da je registrovan za obavljanje šumarske djelatnosti. No, i pored toga, smatra da je, kod takvog reznosa, naručilac bio dužan da, primjenom odredbe člana 135a stav 1, 4 i 5 Zakona, zahtijeva dopunu dokaza ili da ih pribavi službenim putem, kao i da je bio dužan da jasno definiše taj uslov i precizira šifru djelatnosti u skladu sa važećim zakonskim propisima, što nije učinio. U pogledu iskustva koje je naručilac tražio u uslovima stručne i tehničke sposobnosti, naveo je da nema posebnog uslova u pogledu investitora ili korisnika koji će da izda referencu, odnosno da li će to biti crkva ili država ili privatnik zemljoposjednik, koji bi za potrebe upravljanja šumama odlučio da izradi osnove gazdovanja šumama, te i u tom dijelu smatra da je odluka nezakonita. Smatra pogrešnim i obrazloženje pobijanog rješenja u kojem se navodi da potvrda o iskustvu na istim ili sličnim poslovima mora biti izdata od strane Vlade Republike Srbije, niti da naručilac može postavljati novi uslov u pogledu navođenja pojedinačnih vrijednosti svih osam predmeta iz reference, a ne zbirno. Smatrajući da kroz ESJN ponuđačima nije bila dostupna i vidljiva dokumentacija koja se odnosi na potvrde o prijemu garancija ponuda, te da je u konkretnom slučaju došlo do neopravdanog favorizovanja i zainteresovanog lica i drugorangiranog ponuđača, čije su ponude bile manjkave, u završnom izlaganju je predložio da Sud usvoji tužbu i poništi osporeno rješenje. Troškove spora je tražio na ime sastava tužbe i zastupanja na raspravi, s uvećanjem za PDV.

Tužena je u odgovoru na tužbu i riječi na raspravi, preko ovlašćenog predstavnika, ostala pri razlozima iz osporenog rješenja, a u završnom izlaganju je predložila da se tužba odbije kao neosnovana. Troškove spora nije tražila.

Usmena rasprava je održana i zaključena u odsustvu uredno pozvanog zainteresovanog lica "Šuma Plan" d. o. o. Banja Luka, koje nije ni dostavilo odgovor na tužbu, a u skladu sa odredbom člana 31 stav 1 Zakona o upravnom sporu ("*Službeni list Crne Gore*", broj 54/16, 11/24 i 53/25), što je bio razlog izostanka njegovog izjašnjenja i konačnog predloga u pogledu glavne stvari i, eventualno, troškova spora.

Nakon održane usmene rasprave i brižljivog razmatranja spisa predmeta dostavljenog uz odgovor na tužbu, te ocjene navoda stranaka, Sud je našao da je tužba osnovana.

Iz činjenične građe u spisima predmeta proizilazi da je u otvorenom postupku javne nabavke prema Tenderskoj dokumentaciji broj: 03/25 od 1. avgusta 2025. godine, za nabavku usluga - izrada Osnova gazdovanja šumama za 2025. godinu, po partijama, Uprava za gazdovanje šumama i lovištima, kao naručilac, donijela Odluku o izboru najpovoljnije ponude za Partiju 3 (Izrada osnova gazdovanja šumama G. J. "Moračke šume") broj:01-426/25-2881/2 od 22. septembra 2025. godine, kojom je kao najpovoljnija izabrana ponuda ponuđača "Šuma Plan" d. o. o. Banja Luka, kao ispravna i drugorangirana je ocijenjena ponuda ponuđača "Taxus forest project" d. o. o. Pljevlja, dok je zajednička ponuda ponuđača Privatna ustanova „Biotehnički centar“ Bijelo Polje, ovdje tužioca, i „Fornet“ d. o. o. Beograd, isključena iz postupka javne nabavke. Prema obrazloženju prvostepene odluke, naručilac je tužioca isključio iz postupka javne nabavke u skladu sa članom 108 stav 1 tačka 4, 5 i 8 Zakona o javnim nabavkama iz razloga što ugovorom o zajedničkom nastupanju članovi zajedničke ponude nijesu podijelili poslove u odnosu na predmet javne nabavke shodno članu 126 Zakona o javnim nabavkama, te iz razloga što tužilac, kao član zajedničke ponude, ne ispunjava uslov stručno – tehničke sposobnosti propisan članom 106 stav 1 tačka 3 Zakona o javnim nabavkama jer ne posjeduje kadrove za izvršenje te vrste posla, niti je dokazao da je ugovorom o zajedničkom nastupanju dobio na raspolaganje stručne kapacitete – inženjere šumarstva od drugog člana zajedničke ponude. Pored toga, iz obrazloženja prvostepene odluke proizilazi da tužilac ne ispunjava uslov za obavljanje djelatnosti propisan članom 101 stav 1 tačka 1 i članom 102 stav 1 tačka 1 Zakona o javnim nabavkama jer nije registrovan za obavljanje stručnih poslova u šumarstvu i ne posjeduje stručni kadar propisan odredbom člana 74 Zakona o šumama. Zatim, Komisija za sprovođenje postupka javne nabavke utvrdila je da se izjava privrednog subjekta "Fornet" d. o. o. , u dijelu u kojem se navode reference – iskustvo na kvalitetnom izvršavanju poslova iz oblasti predmeta nabavke, prema kojem je u periodu 2022 – 2025. godine uradio osam planova gazdovanja šumama, čiji investitor – korisnik je Eparhijski upravni odbor Pravoslavne eparhije Braničevske u Požarevcu, Republika Srbija, ne može uzeti kao dokaz za ispunjavanje stručno tehničke sposobnosti ponuđača u skladu sa članom 106 stav 1 Zakona o javnim nabavkama jer je od ponuđača zahtijevano dostavljanje minimum jedne potvrde o kvalitetnom i uspješnom izvršavanju poslova iz oblasti predmeta nabavke, a predmet nabavke je izrada osnova gazdovanja za državne šume, a ne za privatne, odnosno crkvene šume. Dalje proizilazi da je naručilac ocijenio da predmetna izjava privrednog subjekta "Fornet" d. o. o. nije ispravno sačinjena u skladu sa članom 108 stav 1 tačka 5 Zakona, jer je naveo ukupnu vrijednost nabavke za osam gazdinskih jedinica, ali ne i pojedinačnu vrijednost svake urađene gazdinske jedinice ponaosob. Rješavajući po žalbi tužioca, tužena je, primjenom odredbi člana 192 stav 2 tačka 2 i člana 206 stav 1 Zakona o javnim nabavkama, prihvatila razloge prvostepenog organa, zaključujući da je osporena izjava pravilno cijenjena, te da je tužilac pravilno isključen iz predmetnog

postupka javne nabavke, na osnovu člana 108 stav 1 tačka 4 Zakona o javnim nabavkama, budući da ne ispunjava uslov za dokazivanje iskustva na izvršavanju poslova iz predmeta javne nabavke propisan članom 106 stav 1 tačka 2 Zakon o javnim nabavkama, pa je žalbu tužioca odbila kao neosnovanu. Iz obrazloženja osporenog rješenja, između ostalog, proizilazi da naručilac nije počinio bitnu povredu pravila postupka iz člana 195 stav 1 tačka 7 Zakona o javnim nabavkama i da je u svemu postupio u skladu sa članom 122 stav 6 tog zakona s obzirom da je sačinio potvrdu o dostavljanju garancija ponude za sve ponuđače u predmetnom postupku dana 1. septembra 2025. godine, koje je priložio na ESJN uz zapisnik o otvaranju ponuda istoga dana, saglasno navedenoj zakonskoj odredbi, te da je tužiocu omogućeno pravo na uvid u dokumentaciju, tako da je naručilac postupio prema odredbama člana 145 Zakona o javnim nabavkama.

Ispitujući zakonitost osporenog rješenja, Sud je ocijenio da je tužena počinila povredu pravila postupka iz člana 22 stav 7 Zakona o upravnom postupku (*"Službeni list Crne Gore"*, broj 56/14, 20/15, 40/16 i 37/17), jer su razlozi dati u obrazloženju osporenog rješenja nejasni i, s obzirom na činjenično stanje iz spisa predmeta, ne upućuju na odluku predstavljenu dispozitivom.

Prema članu 9 Zakona o javnim nabavkama (*"Službeni list Crne Gore"*, br. 74/19), naručilac je dužan da postupke javnih nabavki sprovodi na transparentan način. Transparentnost, kao jedno od osnovnih načela javnih nabavki, ostvaruje se objavljivanjem u ESJN dokumentacije neophodne za sprovođenje i realizaciju postupka javne nabavke, u skladu sa ovim zakonom.

Saglasno odredbi člana 145 stav 1, naručilac je dužan da, nakon dostavljanja odluke iz člana 142 odnosno objavljivanja odluka iz članova 143 i 144 ovog zakona u ESJN, do dana isteka roka za žalbu, na pisani zahtjev podnosioca prijave za kvalifikaciju odnosno ponuđača, najkasnije u roku od dva dana od dana prijema zahtjeva, omogući podnosiocu zahtjeva uvid u dokumentaciju postupka javne nabavke, osim u dokumenta koja su označena određenim stepenom tajnosti i dokumenta koja su objavljena u ESJN. Ako naručilac ne postupi u skladu sa članom 145 stav 1 ovog zakona, čini bitnu povredu pravila postupka javne nabavke u smislu člana 195 stav 1 tačka 7 Zakona.

Prema odredbi člana 192 stav 2 tačka 1 Zakona, izuzetno od stava 1 tačka 7 ovog člana, žalba na odluku o izboru najpovoljnije ponude odbiće se kao neosnovana, ako ne osporava svoje isključenje iz postupka javne nabavke ili neispravnost svoje ponude, a ne dokaže da prvorangiranog ponuđača treba isključiti iz postupka javne nabavke ili da su sve ostale ponude neispravne, dok je prema tački 2 istog stava propisano da će se žalba odbiti ako podnosilac žalbe ne dokaže da ne postoji razlog za njegovo isključenje iz postupka javne nabavke i da je njegova ponuda najpovoljnija.

Polazeći od glavnih navoda referata tužbe, činjeničnog stanja u spisu predmeta i citiranih zakonskih normi, Sud je izveo zaključak da predmetna pravna stvar nije riješena na zakonit način. Naime, načelo transparentnosti postupka javne nabavke ostvaruje se objavljivanjem u Elektronskom sistemu javnih nabavki (ESJN) dokumentacije neophodne za sprovođenje i realizaciju postupka javne nabavke i njegov cilj se postiže dostupnošću dokumentacije kojom se dokazuje ispunjenost uslova za učešće u postupku javne nabavke (izjava privrednog subjekta, dokazi o

referencama ili stručnoj osposobljenosti i tako dalje). Transparentnost se ostvaruje objavljivanjem cjelokupne dokumentacije u ESJN, čime se omogućava uvid javnosti, a naročito zainteresovanim učesnicima, u sve faze postupka. Kako bi se konkurentnim ponuđačima omogućilo pravo na pravnu zaštitu (žalbu), oni moraju imati pravo na uvid u priloženu dokumentaciju. U tom smislu, načelo transparentnosti je u funkciji prava na djelotvoran pravni lijek. Stoga je jasno da dokumentacija kojom se dokazuje kvalifikovanost ponuđača mora biti dostupna svim ponuđačima iz postupka.

Naime, *ratio legis* prava na uvid u dokumentaciju je u tome da se ponuđaču omogući da ukaže na nepravilnosti u ponudama drugih ponuđača ili u radu Komisije. Ovo pravo nije sekundarno u odnosu na obavezu ponuđača da dostavi ispravnu ponudu, već predstavlja procesnu garanciju kojom se osigurava kontrolna funkcija u svim fazama u postupku. S tim u vezi, tuženi organ je obrazloženjem osporenog rješenja objasnio da se u spisu predmeta dostavljenim putem ESJN nalazi zapisnik o otvaranju ponuda od 1. septembra 2025. godine u 12:28 časova, koji je kreiran od ESJN, za koji je navedeno da je dostavljen ponuđačima kroz odjeljak "Komunikacija u postupku", te da je uvidom na ESJN, kroz odjeljak "Dokumenti", utvrđeno da je naručilac 17. septembra 2025. godine, u 12:28 časova, objavio dokument "Potvrda o predatim garancijama broj: 01-426/25- 2594/1 od 28. avgusta 2025. godine", kojom se potvrđuje da je na arhivi Uprave za gazdovanje šumama i lovištima, na adresi Miloša Tošića broj 4, Pljevlja, dana 28. avgusta 2025. godine u 13:44 časova predata garancija ponude izabranog ponuđača: „Šuma plan" d. o. o. Banja Luka, ovdje zainteresovanog lica, shodno Tenderskoj dokumentaciji broj: 03/25, šifra postupka 97296 od 1. avgusta 2025. godine u otvorenom postupku javne nabavke - Izrada osnova gazdovanja šumama za 2025. godinu, kao i potvrde ostalih ponuđača i tužioca, a koje garancije ponuda egzistiraju u spisu predmeta. Takođe, tuženi organ tvrdi da je tužiocu omogućeno pravo na uvid u dokumentaciju traženu zahtjevom od 29. septembra 2025. godine i ponovljenim zahtjevom od 7. oktobra 2025. godine.

Međutim, za Sud nije prihvatljivo obrazloženje tužene da je u konkretnom slučaju tužiocu omogućeno traženo pravo budući da se Sud, iz stanja u spisu predmeta, nije mogao uvjeriti da je komunikacija između tužioca i naručioca povodom zahtjevanog uvida u dokumentaciju ostvarena, niti ima dokaza da je tužiocu zahtjevani uvid zaista odobren. Iz spisa se ne može zaključiti da li je tužilac to pravo zaista iskoristio, što ukazuje na povredu odredbi člana 145 stav 1 Zakona o javnim nabavkama, posebno pri činjenici da u ESJN teret dokazivanja da je transparentnost postupka osigurana leži isključivo na naručiocu.

Uskraćivanje uvida u dokumentaciju ostalih ponuđača je relevantno i za ponuđača koji je isključen iz postupka javne nabavke jer mu se mora obezbijediti mogućnost da dokazuje da prvorangiranog ponuđača treba isključiti iz postupka javne nabavke ili da su sve ostale ponude neispravne, u smislu člana 192 stav 2 Zakona o javnim nabavkama.

Uzevši u obzir počinjene povrede pravila postupka javnih nabavki zbog kojih činjenično stanje nije potpuno ni pravilno utvrđeno, što je za neminovnu posljedicu imalo pogrešnu primjenu materijalnog prava, Sud je tužbu usvojio i osporeno rješenje poništio.

U ponovnom postupku tužena je dužna da postupi po precizno izloženim primjedbama i pravnom shvatanju Suda iz ove presude, u skladu sa obavezom iz člana 8 i člana 56 Zakona o upravnom sporu. Nakon što to učini, biće u prilici da donese novu i na zakonu utemeljenu odluku u predmetnoj pravnoj stvari.

Odluka o troškovima spora zasnovana je na odredbama člana 152 stav 1 i člana 161 stav 1 i 2 Zakona o parničnom postupku ("Službeni list Republike Crne Gore", br. 22/4, 28/5, 76/6, "Službeni list Crne Gore", br. 73/10, 47/15, 48/15, 51/17, 75/17, 62/18, 34/19, 42/19, 76/20, 108/21) u vezi sa odredbom člana 39 Zakona o upravnom sporu, pa je obavezana tužena da tužiocu, s obzirom na uspjeh u sporu, naknadi troškove u ukupnom iznosu od 847,00 €, od čega na ime sastava tužbe iznos od 350,00 € i na ime zastupanja na raspravi održanoj 20. aprila 2026. godine iznos od 350,00 €, koji troškovi su uvećani za još 147,00 € na ime PDV-a, imajući u vidu da je punomoćnica tužioca obveznik poreza na dodatu vrijednost, što potvrđuje rješenje o registraciji za PDV u spisu predmeta. Troškovi dosuđeni tužiocu odmjereni su u skladu s tarifnim brojevima 6 stav 1 tačka 8 i 8 stav 1 tačka 1 i članom 5 Advokatske tarife Crne Gore ("Službeni list Crne Gore", br. 132/25, 153/25).

Na osnovu izloženog, primjenom odredbe člana 35 stav 1 Zakona o upravnom sporu, odlučeno je kao u izreci.

UPRAVNI SUD CRNE GORE
U Podgorici, 20. aprila 2026. godine

Zapisničarka
Lidija Vojvodić, s.r.

